

Powstanie Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego

Europejski Mechanizm Stabilizacyjny (*European Stability Mechanism - ESM*) powstał 27 września 2012 r. Podstawy do podjęcia dyskusji na temat jego powołania stworzyło porozumienie zawarte 18 października 2010 r. w Deauville między prezydentem Francji N. Sarkozyem i kanclerz Niemiec A. Merkel. Niemcy zobowiązały się tu do popierania dążeń Francji do rozwodnienia sankcji nakładanych na państwa o nadmiernym długu publicznym, ta z kolei - do działania na rzecz inicjatywy niemieckiej polegającej na dokonaniu zmian w traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TUE). Zmiany te miałyby pozwolić na utworzenie ESM - mechanizmu o charakterze stałym. Politycy niemieccy obawiali się, że przyjęte dotąd rozwiązania są niewystarczające dla walki z kryzysem zadłużeniowym i niezbędne jest stworzenie instrumentów o charakterze stałym. RFN zdołała przekonać do swej inicjatywy również i inne państwa członkowskie strefy euro. Stąd też Rada Europejska na swym posiedzeniu w dniach 28-29 listopada 2010 r. wskazała m.in. na potrzebę stworzenia stałego antykryzysowego mechanizmu w celu zagwarantowania finansowej stabilności strefy euro jako całości. Jednocześnie ministrowie eurogrupy w swym oświadczeniu z 28 listopada tegoż roku określili generalne zasady funkcjonowania tego mechanizmu. Oświadczenie to zostało zatwierdzone przez Radę Europejską. Mogła ona zatem na posiedzeniu z 16/17 grudnia 2010 r. wezwać ministrów finansów strefy euro i Komisję Europejską do ukończenia do marca 2011 r. pracy nad międzyrządowym porozumieniem tworzącym mechanizm.

Nr 99 / 2012
12'11'12

INSTYTUT ZACHODNI
im. Zygmunta
Wojciechowskiego
Instytut Naukowo-Badawczy,
Poznań

Autor:
Piotr Kalka

Redakcja:
Marta Götz
Radosław Grodzki
Krzysztof Malinowski

Uzgodniła także, że jego stworzenie będzie wymagało zmiany TUE i mechanizm zastąpi do połowy 2013 r. Europejski Instrument Stabilności Finansowej (*European Financial Stability Facility – EFSF*).

Ministrowie finansów zdolali ostatecznie na swym posiedzeniu z 22 marca 2011 r. ustalić reguły funkcjonowania ESM. Określili go jako nową międzynarodową organizację finansową ukształtowaną na wzór Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Postanowili, że mechanizm będzie dysponował łącznie środkami finansowymi wynoszącymi 700 mld euro, z czego 80 mld przypadnie na wniesiony przez państwa członkowskie kapitał podstawowy. Pozostałe 620 mld euro obejmą gwarancje tych państw oraz kapitał na żądanie. Połowę kapitału podstawowego państwa członkowskie miały wnieść w 2013 r.

Kwestia wielkości wkładów do ESM stała się przedmiotem sporu wśród ministrów finansów. Niemiecki minister W. Schäuble proponował, aby oprzeć się tu na wypróbowanych już zasadach stosowanych w Europejskim Banku Centralnym (EBC), czemu przeciwstawiły się Estonia, Słowacja i cztery inne państwa wschodnioeuropejskie. Argumentowały one, że zastosowanie preferowanych przez niemieckiego ministra kryteriów obciąży je nadmiernie finansowo. Ostatecznie postanowiono, że wkłady do ESM będą ustalane zasadniczo według zasad obowiązujących w EBC, a dotyczących udziału w kapitale podstawowym. W odniesieniu do państw wschodnioeuropejskich zostanie w pewnym stopniu uwzględniona siła ich gospodarek, gdyż w odmiennym przypadku wkłady tych państw byłyby zbyt wysokie.

W myśl uzgodnień ministrów finansów państwa należące do ESM będą mogły skorzystać pod trzema warunkami z pomocy finansowej organizacji. Pierwszy to wystąpienie w danym kraju trudności finansowych oraz zagrożenia sektora finansowego dla stabilności gospodarki. Drugim jest podpisanie przez to państwo tzw. memorandum porozumienia (*Memorandum of Understanding*), zawierającego program niezbędnych reform albo finansowej konsolidacji zmierzających do przywrócenia finansowej stabilizacji; trzecim ratyfikowanie w pełni europejskiego paktu fiskalnego.

Aplikujące o pomoc państwo będzie mogło skorzystać z jednego albo z kilku spośród pięciu różnorodnych instrumentów. Stanowią je: pomoc stabilizacyjna, zapobiegawcza pomoc finansowa, pomoc finansowa w celu rekapitalizacji w danym kraju instytucji finansowych, pożyczki z ESM oraz zakup na rynku pierwotnym pożyczek zaciąganych przez kraj należący do ESM. Wnioski o pomoc mechanizmu rozpatrywać będzie tzw. *Troika*, obejmująca przedstawicieli Unii Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego.



Ostateczną decyzję podejmie Rada Gubernatorów ESM, której członkami są ministrowie kompetentni w sprawach finansów.

Na posiedzeniu z 24/25 marca 2011 r. Rada Europejska zaaprobowała w większości uzgodnione już przez ministrów finansów strefy euro uregulowania dotyczące ESM, wprowadzając jednak pewną zmianę dotyczącą terminu wpłat gotówkowych do mechanizmu, zgodnie z którą miałyby być one dokonywane corocznie przez 5 lat, począwszy od 2013 r. Powyższa zmiana nastąpiła pod naciskiem A. Merkel, która kierowała się stanowiskiem frakcji CDU/CSU i FDP oraz uwarunkowaniami natury ekonomicznej. Przyjęte rozwiązanie miało wpłynąć na spadek nowego zadłużenia netto RFN, a sytuacja finansowa tego kraju nie była łatwa. Deficyt budżetowy sięgał w 2010 r. 4,1% produktu krajowego brutto, a dług publiczny - 82,5%. Na posiedzeniu tym Rada Europejska dodała do art. 136 TUE ustęp, w myśl którego „Państwa członkowskie, których walutą jest euro, mogą ustanowić mechanizm stabilności uruchamiany, jeżeli będzie to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości. Udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach takiego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom”. Zmiana traktatu ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2013 r., pod warunkiem otrzymania przed tą datą wszystkich notyfikacji ze strony państw członkowskich albo w przeciwnym wypadku pierwszego dnia miesiąca następującego po uzyskaniu ostatniej notyfikacji.

Traktat o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego został podpisany w ostatecznej wersji 2 lutego 2012 r. w Brukseli przez ambasadorów krajów członkowskich strefy euro i od razu spotkał się z pewną krytyką. W Republice Federalnej Niemiec jego podpisanie wywołało zaniepokojenie ze strony niektórych polityków koalicji rządzącej (zwłaszcza CSU i FDP), partii Lewicy czy grup profesorów skupionych wokół konstytucjonalisty K. A. Schatzschneidera i ekonomistów W. Hankela i J. Starbatty'ego. Uznali oni, że działalność ESM może ułatwić dalsze zadłużanie się państw i pobudzać wzrost inflacji, co będzie niezgodne z art. 125 TUE, formułującym zakaz bailout. Wskazywali również, że Bundestag będzie tracił swe możliwości kontrolne i tym samym zostanie naruszona autonomia budżetowa. Uderzyło to w art. 20 i 79 Ustawy Zasadniczej oraz art. 38 prawa wyborczego. Ta krytyczna ocena traktatu o powołaniu do życia ESM spowodowała, że do Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruhe zostało skierowanych kilka skarg konstytucyjnych. Trybunał orzekł, że traktat nie narusza Ustawy Zasadniczej, ale i postawił kilka warunków ratyfikowania traktatu. Zgodnie z nimi:

- odpowiedzialność (finansowa) Niemiec jest ograniczona do 190 mld euro, co rząd federalny i prezydent muszą zabezpieczyć w aktach prawa międzynarodowego;



- na ewentualne podniesienie kwoty odpowiedzialności musi zgodzić się Bundestag;
- niemieccy przedstawiciele w gremiach ESM nie mogą powoływać się (wobec Bundestagu i Bundesratu) na obowiązek zachowania tajemnicy i muszą działać według wskazówek Parlamentu;
- Bundestag musi starać się (poprzez wpłacenie niemieckiego udziału), aby Niemcy nie straciły prawa do głosowania w Radzie Gubernatorów;
- ESM nie może być instrumentem do niezgodnego z konstytucją finansowania państw przez EBC. Także zakupy państwowych pożyczek na rynkach wtórnych przez bank emisyjny byłyby obejściem zakazu monetarnego finansowania budżetów.

Warunki sformułowane przez Trybunał zostały zatwierdzone 14 września 2012 r. w dodatkowym oświadczeniu przez ministrów finansów eurogrupy, co otworzyło drogę podpisania traktatu przez prezydenta RFN. *Troika* zajmuje się obecnie, tzn. w ostatnim kwartale 2012 r. sprawą ewentualnej pomocy ESM dla Cypru oraz Hiszpanii.

Piotr Kalka - prof. tyt. nauk ekonom., profesor nadzwyczajny w IZ; zainteresowania badawcze: europejska integracja ekonomiczna, stosunki gospodarcze polsko-niemieckie oraz ekonomika B+R w krajach OECD

Publikacja dofinansowana przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Stowarzyszenie Instytut Zachodni.

